

# Autonóm államigazgatási szervek

**Szerző:** FAZEKAS János

**Affiliáció:** egyetemi docens, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

**Rovat:** Közigazgatási jog

**Rovatszerkesztő:** BALÁZS István

**Lezárás dátuma:** 2020.02.07

**Idézési javaslat:** FAZEKAS János: „Autonóm államigazgatási szervek” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/autonm-llamigazgatsi-szervek> (2020). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az autonóm államigazgatási szerv a központi közigazgatás egy kivételes szervtípusa. Kivételességét az adja, hogy noha az alapvetően a kormány alárendeltségében működő központi közigazgatás része, mégis független a kormánytól és az ágazatért felelős minisztertől. Függetlenségének az általa felügyelt piaci szektorral szemben is fenn kell állnia. Ennek az autonómiának az indoka, hogy az autonóm államigazgatási szerv olyan területen működik, amelynek az igazgatását független szervre kell bízni, jellemzően azért, mert az alkotmányos jogok biztosítása, illetve az ágazat politikai érzékenysége ezt megköveteli. Ezen túlmenően az autonóm szervek gyakran végeznek szabályozó hatósági tevékenységet, amely egyesíti magában a jogalkotás és a hatósági jogalkalmazás jellegzetességeit. Mindehhez szükséges az autonómia, amely ugyanakkor ellentmondásos jelenség, mivel megbontja az államigazgatás hierarchiáját, valamint az autonóm államigazgatási szerv demokratikus kontrollját is megnehezíti.

## Tartalomjegyzék

### 1. Általános jellemzők

- 1.1. Az autonómia fogalma
- 1.2. Történeti és társadalmi háttér
- 1.3. Az autonóm államigazgatási szervek megjelenése Magyarországon

### 2. Az autonómia indokai

### 3. Az autonómia garanciái

- 3.1. Intézményi garanciák
- 3.2. Személyi garanciák
- 3.3. Szakmai garanciák

### 4. Az államigazgatáson belüli autonómia értékelése

### 5. JEGYZETEK

### 1. Általános jellemzők

## 1.1. Az autonómia fogalma

[1] Ez a szócikk az autonóm államigazgatási szervekről szól. Az autonóm államigazgatási szerv szűk értelemben véve egy magyar tételes jogi fogalom, egy szervtípus, amely 2006 óta része a magyar közigazgatási szervezeti jognak. Ugyanakkor a központi államigazgatásban Magyarországon több olyan szerv van, amely rendelkezik bizonyos fokú autonómiával, noha tételes jogi szempontból nem tartozik az autonóm államigazgatási szervek közé. Ennek megfelelően rendelkeznek autonómiával az ->[önálló szabályozó szervek](#), valamint más központi államigazgatási szervtípusokba tartozó szervek, például központi hivatalok vagy kormányzati főhivatalok is felruházzhatók az autonómia egyes elemeivel. Más országok esetében pedig a magyar tételes jogi kategóriák nyilvánvalóan nem vagy csak korlátozottan értelmezhetők, ugyanakkor a központi államigazgatásban autonóm szervek minden alkotmányos demokráciában megtalálhatók. Sőt, eredendően nem is magyar, hanem külföldi, méghozzá alapvetően angolszász jelenségről van szó, amely jelentős késéssel honosodott meg Magyarországon. Épp ezért a szócikkben az autonóm államigazgatási szervre alapvetően mint magyar tételes jogi szervtípusra koncentrálunk, de kitérünk a külföldi történelmi előzményekre, összefüggésekre és példákra is. Ezáltal a magyar tételes közigazgatási szervezeti jognál tágabb kontextusban is vizsgáljuk az autonómia jelenségét a központi államigazgatásban.

[2] Előjáróban meg kell jegyezni azt is, hogy az autonómia fogalma nem korlátozódik az államigazgatásra, épp ellenkezőleg, az államigazgatás hagyományosan hierarchikusan felépülő szervezetrendszer. A központi kormányzattól való függetlenedés, a decentralizáció eredetileg a közigazgatási szervezetrendszer másik nagy alrendszerének (->[a közigazgatás alrendszerei](#)), a helyi önkormányzati rendszernek (->[helyi önkormányzatok](#)) a szervező elve. Ezen túlmenően egyes közigazgatási szervezetrendszeren kívüli közjogi jogalanyok, a szakmai (funkcionális) önkormányzatoknak tekinthető köztisztviselők<sup>[1]</sup> illetve a közjogi személyiségű közintézetek<sup>[2]</sup> is rendelkeznek – tételes jogi szabályozásuktól függően – kisebb vagy nagyobb mértékű autonómiával. Ezekhez képest az autonómia mint szervező elv csak később jelent meg a központi államigazgatásban, sok tekintetben a hagyományosnak tekinthető decentralizációs megoldások – különösen a helyi önkormányzatok – mintájára.<sup>[3]</sup> Ez a szócikk viszont csak a központi államigazgatáson belüli autonómiával foglalkozik. Az autonóm államigazgatási szervek a központi államigazgatás legsajátosabb szervei, hiszen éppen az a tulajdonság nem jellemzi őket, amely minden más államigazgatási szerv sajátja: hogy közvetlen vagy közvetett módon, de a ->[kormány](#) irányítja őket. Az autonómia (függetlenség) ezen túlmenően az általuk felügyelt piaci szektorok irányában is fenn kell, hogy álljon.

[3] Az autonómia fogalmának tisztázása kapcsán először is le kell szögezni, hogy az nem azonos az önállósággal. Az önállóság ugyanis a közigazgatási szervek esetében nem autonómiát vagy függetlenséget jelöl, hanem egyfajta szervei elkülönültséget. Egy közigazgatási szervet akkor tekintünk önállóknak, ha (1) elkülönült szervezettel és személyi állománnyal, (2) jogszabályban biztosított feladat- és hatáskörrel (vagyis közigazgatási jogképeséssel), valamint (3) más közigazgatási szervekétől elkülönült gazdálkodással rendelkezik. Egy szerv e jellemzők birtokában is állhat más közigazgatási szerv – akár a kormány – irányítása alatt, ami kizárja az autonómiát. Ebből fakadóan, ha egy szervet nem önálló közigazgatási szervnek tekintünk, az nem azt jelenti, hogy nem autonóm, hanem azt, hogy a fenti ismérvek közül csak önálló feladat- és hatáskörökkel rendelkezik, de önálló szervezettel, személyzettel és gazdálkodással nem (például egy közigazgatási szerv önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége vagy tisztségviselője).<sup>[4]</sup> Mindez egy sajátos magyar szervtípus, az ->[önálló szabályozó szerv](#) kapcsán okozhat félreértést, mivel e szervtípus elnevezésében az „önálló” jelző épp az autonómiára utal.

[4] Az autonómia tehát függetlenséget, azaz alapvetően hierarchián kívüliséget jelent. A hagyományos közigazgatási jogi dogmatika régóta ismeri a hierarchikus igazgatás és azon belül az irányítás fogalmát, vagyis azt a jelenséget, amikor egy szerv meghatározó befolyást tud gyakorolni egy másik, neki alárendelt szerv működésére.<sup>[5]</sup> A hierarchián kívüliség tehát ennek a hatalmi helyzetnek, alávetettségnek a hiányát jelenti, vagyis azt, hogy nincs olyan közigazgatási szerv, amely

az irányítási eszközök teljességét, tehát a szabályozási jogot, a konkrét utasítások adását, a konkrét döntések meghozatalát (például a vezető kinevezését), az aktus-felülvizsgálatot és az ellenőrzést az autonóm szerv felett gyakorolni tudná. Ezen jogosítványok közül némelyeket értelemszerűen valakinek gyakorolnia kell még egy autonóm szerv felett is, például létre kell hozni, szabályozni kell a feladat- és hatáskörét vagy felül kell vizsgálni a jogsértő döntéseit. Ezeket a hatásköröket azonban jellemzően nem a végrehajtó hatalom szervei, például a kormány gyakorolja, hanem a törvényhozó testület vagy az ->államfő, a jogsértő döntések felülvizsgálatát pedig a közigazgatási bíróság (->közigazgatási normakontroll).

**[5]** Az autonómia azonban nemcsak azt jelenti, hogy egy szerv a közigazgatáson belül függetlenséget élvez, hanem azt is, hogy azon kívül is. Ennek megfelelően egy autonóm szerv független azoktól a társadalmi és piaci szektoroktól, amelyek igazgatásában részt vesz. Ez biztosítja számára azt a semlegességet és pártatlanságot, ami az adott szektor jogszerű és szakszerű felügyeletéhez szükséges. Ennek a külső autonómiának a biztosítékai többek között az összeférhetetlenségi és alkalmazási szabályok és korlátok.

## 1.2. Történeti és társadalmi háttér

**[6]** Autonóm államigazgatási szervek először az Amerikai Egyesült Államokban a XIX. században, majd Európában a második világháború utáni évtizedekben jöttek létre. Erre az időszakra tehető annak a felismerésnek a térhódítása, hogy a központi államigazgatásban nem érdemes minden feladatot hagyományos, a központi kormányzatnak hierarchikusan alárendelt, hivatali típusú szervekkel megoldani. Egyre gyakoribbá vált az államigazgatáson kívüli szempontok beemelése a döntéshozatalba, például a magánszférából érkező szakértők, megoldások, valamint technikák alkalmazása a gazdasági közigazgatás (->a közigazgatási jog gazdasági szerepköre) szerveinél (versenyhatóságok, tőzsdetanácsok, bankfelügyeleti szervek). Megszaporodtak a testületi típusú szervek, amelyek alkalmasak voltak többféle nézőpont érvényesítésére a döntéshozatal során, például az érintett piaci szereplők, fogyasztók, nem kormányzati szervek vagy más hatalmi ágak képviselőinek bevonása révén. Másrészt az alkotmányos jogok szabályozásának differenciálódásával együtt járt, hogy az érvényesülésük biztosítására felállított központi közigazgatási szerveket függetlenítették a kormányzattól (például médiahatóságok). Mindezek révén a központi államigazgatás szervezetében – ha fokozatosan is – a decentralizáció, a kooperáció, a participáció és a depolitizálás elvei kezdtek érvényesülni.<sup>[6]</sup>

**[7]** Mik voltak azok a kihívások, amelyek ezeket a változásokat indukálták? Ebben a korszakban szembesültek a fejlett nyugat-európai és amerikai államok először olyan jelenségekkel, mint az információs társadalom vagy a nagy globális problémák, mint például a környezetszennyezés. Az állam gazdasági szerepvállalása is nagymértékben átalakult ekkor: egyrészt erősödött a nemzetgazdaságok nemzetközi függése, ami csökkentette a gazdaságpolitikai mozgásteret, másrészt – a jóléti állam válságával összefüggésben – csökkent az állam aktivitása a gazdaságban, előtérbe került a piaci koordináció.

**[8]** Mindezek eredményeképpen a társadalom túlnyomó része nem bízott abban, hogy az állam a hagyományos közigazgatási intézményeken keresztül meg tud birkózni az új feladatokkal. Az egyre népszerűbb *New Public Management* irányzat révén elterjedtté vált az a nézet, hogy a magánszektornak kell átvennie a közszolgáltatások szervezését, vagy legalábbis alternatívát kell kínálnia a hagyományos állami struktúrák mellett.<sup>[7]</sup> Hogy mindebben az államnak milyen formában és mekkora terjedelemben kell részt vennie, arra alapvetően három koncepció alakult ki: a neoliberais minimális állam (Ronald Reagan amerikai elnök és Margaret Thatcher brit miniszterelnök), az esélyteremtő állam (brit Munkáspárt) és átmeneti megoldásként a vegyes gazdaság, vagy más néven a szociális piacgazdaság modellje. Noha az állami szerepvállalás mértéke tekintetében igen komoly különbségek vannak e koncepciók között, általános tendencia volt ebben az időben az igazgatási funkciók megosztása a közszektor, a magánszektor, a civil társadalom és a

nonprofit szektor között.<sup>[8]</sup>

**[9]** Mindezek nyomán ekkor kapott új lendületet a közigazgatási szervezetek önállósodása és autonómiájuk kialakulása a központi kormányzathoz képest, hiszen az akkori közmegegyezés szerint csak ez biztosíthatta az újfajta feladatokhoz szükséges rugalmasságot. Megerősödött az a vélemény, hogy a közigazgatás nem írható már le a tradicionális hierarchikus modellel, sokkal inkább hálózatnak vagy konglomerátumnak lehetne nevezni.<sup>[9]</sup>

**[10]** Ez az intézményesedés természetesen együtt járt a korábbi hierarchia részleges, néhol nagyobb mértékű megbontásával. Ez nem volt teljesen előzmény nélkül való jelenség: már korábban, a két világháború között megjelentek autonóm szervek például az Amerikai Egyesült Államokban. Ezek voltak az ún. cél- vagy missziós szervezetek, amelyek rendszerint a rájuk bízott feladat teljesítése után megszűntek (legalábbis papíron – a gyakorlatban sokszor előfordult, hogy tovább működtek, nem kevés bonyodalmat okozva); ilyen volt például a *Tennessee Valley Authority* is.<sup>[10]</sup> E szervezetek közül sok olyan szolgáltatást nyújtott, amely egyébként nem az állami, hanem a magánkezdeményezés szokásos területének számított.<sup>[11]</sup>

**[11]** Az Egyesült Államokban<sup>[12]</sup> az autonóm szabályozó ügynökségek létrehozása szövetségi szinten sokszor a politikai harc eszköze volt: a Kongresszus hozott létre nagy számban ilyen szervezetet az elnök túlhatalmának ellensúlyozására (és fordítva). Ezeket *independent agency*nek vagy *regulatory authority*nek nevezik, és meglehetősen korán, az 1880-as években létrejött az első: az *Interstate Commerce Commission*. Mivel az USA-ban viszonylag kevés minisztérium működik, a valódi végrehajtást az alájuk rendelt szakszolgálatok végzik, és ezek közül váltak ki a független ügynökségek, amelyek már nem az elnök, hanem a Kongresszus fennhatósága alatt működnek. Számos ágazatban megtalálhatók ilyenek, többek között a környezetvédelem, a pénzügyi igazgatás, a tudományos kutatás és az energiagazdálkodás terén.

**[12]** A kontinentális közigazgatási rendszerek hagyományosan zártabbak az autonóm struktúrák irányában, mint az angolszász rendszerek.<sup>[13]</sup> A második világháborút követően azonban már itt is olyan intézmények jelennek meg nagy számban, mint a köztestületek, közintézetek, közvállalatok és egyéb közhasznú szervek, amelyek nagyon gyakran már az államtól elkülönült közjogi személyiséggel rendelkeznek.<sup>[14]</sup> Ennek ellenére a központi államigazgatás autonóm szerveinek kialakulása az európai államok közigazgatási rendszereiben is végbement, de jóval később, mint az Egyesült Államokban.

**[13]** Franciaországban<sup>[15]</sup> igen kiterjedt rendszere alakult ki az autonóm és kvázi autonóm szervezetek, és ezen struktúrák elmélete terén is komoly eredmények születtek. Itt „független közigazgatási hatóságoknak” (*autorité administrative indépendante*) hívják őket, és mindenekelőtt az alkotmányos szabadságjogok biztosítására és előmozdítására hozták őket létre az 1970-es és 80-as években. Ebből a célból alakították meg az Informatika és Személyes Szabadságjogok Országos Bizottságát (1978) és a Kommunikáció és Személyes Szabadságjogok Országos Bizottságát (1986). Ezek a testületek a szólás- és sajtószabadságot, valamint a tájékoztatás sokszínűségét hivatottak védeni, elsősorban a nézők (fogyasztók) érdekeinek védelmén keresztül. A gazdaságirányítás körében már korábban, az 1960-as években létrejött a Börzemuveletek Bizottsága és a Határidős Ügyletek Bizottsága.

**[14]** Németországban<sup>[16]</sup> az autonóm struktúrák megjelenésének elméleti megalapozása már a XX. század elején megkezdődött. Az 1950-es években kibontakozó koncepció a semleges közigazgatásról (*Ministeralfreies Raum*) sokat merített Carl Schmitt-től. A nagy hatású német jogfilozófus szerint ugyanis az autonóm döntéshozatali centrumok ellensúlyt képezhetnek a politikai harcokkal szemben. Ennek nyomán alakult ki a német jegybank (a *Bundesbank*) struktúrája az 1957-es banktörvényben. A koncepció ellenzői azzal érveltek, hogy az összeegyeztethetetlen a miniszteri felelősség intézményével, és megbontja az állami cselekvés egységességét. Ehhez társult az a tény, hogy Németországban mindig is nagy hagyománya volt a különböző indirekt közigazgatási struktúráknak, főleg tartományi és helyi szinten.<sup>[17]</sup>

[15] Nagy-Britanniában<sup>[18]</sup> meglehetősen sokféle elnevezés alatt működnek autonóm szervek: *fringe body*, *quango* (*quasi autonomous non-governmental organisation*), *NDPB* (*non-departmental public body*), *non-governmental agency*, *advisory body*, de ide tartoznak a *public corporation*-ök (közvállalatok) is. Számos olyan területe van az állami szerepvállalásnak, amelyben ezek a szervek fontos szerepet játszanak. Idesorolják a BBC-t (*British Broadcasting Corporation*) és a *British Council*t a kulturális igazgatás területéről; a *British Railway Board*ot, amely egy korábban magánkézben lévő iparág területén működött; a *Legal Aid Board*ot a jogi segítségnyújtás területéről; egy stratégiai ágazat vezető szervét, az *Atomic Energy Authority*t, és az *Independent Television Commission*ot mint szabályozó hatóságot. Az 1980-as években, a konzervatív kormányzás idején e szervek számát jelentősen csökkentették, mivel a kormányzat saját hatékony hatalomgyakorlásának akadályát látta bennük.

### 1.3. Az autonóm államigazgatási szervek megjelenése Magyarországon

[16] Az 1989–90-es rendszerváltás előtt Magyarországon autonóm jogállású szervek létrehozása értelemszerűen nem merült fel. Ebben az időszakban ugyanis az államigazgatás szervezetrendszerét az államhatalom egységének, illetőleg a demokratikus centralizmusnak az elve határozta meg. Ebből következően ebben az időszakban értelmetlen közigazgatás és államigazgatás megkülönböztetése, hiszen az állami igazgatás és az önkormányzati igazgatás (pontosabban szocialista megfelelője, a tanácsrendszer) egységes rendszert alkotott.<sup>[19]</sup> Az államigazgatás egésze a Minisztertanácsnak, végső soron pedig a legfőbb népképviselői szervnek, az Országgyűlésnek volt alárendelve.<sup>[20]</sup> Magyarország tehát az autonóm struktúrák irányában kifejezetten zárt rendszernek minősíthető 1990 előtt.<sup>[21]</sup>

[17] A rendszerváltás után azonban megnyílt a lehetősége annak, hogy a Nyugaton már beindult és előrehaladott intézményesedési folyamatok nálunk is elkezdődjenek, és autonóm struktúrák alakuljanak ki.<sup>[22]</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) megteremtette a helyi önkormányzatok jogi alapjait, a Polgári Törvénykönyv 1993. évi módosításával pedig létrejött a köztisztviselő, a közhasznú társaság és a közalapítvány mint önálló jogiszemély-típus.<sup>[23]</sup>

[18] A központi államigazgatásban azonban az autonómia megjelenése lassabban és felemás módon ment végbe. Létrejöttek ugyanis az 1990-es években olyan szervek, amelyek egyes vonatkozásokban – akár nagymértékben – autonómnak voltak mondhatók, például a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzések Tanácsa vagy az Országos Rádió és Televízió Testület. Ugyanakkor sem a tételes jogi szabályozásban, sem az elméletben nem volt tisztázott, hogy létezik-e egyáltalán az autonóm államigazgatási szerv mint általános kategória, és ha igen, akkor mi ennek a definíciója. A központi államigazgatási szervezetrendszer eleve csak 2006-ban, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (rég. Ksztv.) hatálybalépésével kapott általános, kódexjellegű szabályozást. Addig a központi államigazgatásban a nem minisztériumi jogállású, az angolszász terminológiában ügynökségi (*agency*) típusú szervekre leginkább az országos hatáskörű szerv<sup>[24]</sup> kategóriáját használták, de ez nem volt következetes, mint ahogy az egyéb kategóriák – például központi hivatal, minisztériumi hivatal – használata sem. Ebből fakadóan a szakirodalom időnként olyan szerveket is az autonóm államigazgatási szervek közé sorolt, amelyek közjogi értelemben valóban függetlenek voltak a Kormánytól, de nem tartoztak a közigazgatásba, illetve a végrehajtó hatalomba (például Állami Számvevőszék, Országos Igazságszolgáltatási Tanács, valamint annak Hivatala).<sup>[25]</sup> Más, jellemzően testületi szervek közigazgatási jellege nem volt ugyan vitatott, de autonómiájuk foka már igen, mint például a Magyar (Felsőoktatási) Akkreditációs Bizottság esetében.<sup>[26]</sup>

[19] Magát a szervtípust csak az első kormány szervezeti törvény, a – ma már hatálytalan – régi Ksztv. intézményesítette. Felsorolta az ebbe a körbe tartozó szerveket, de általános jogállási szabályokat – a többi szervtípustól, például a központi hivataltól eltérően – nem határozott meg. Ez a hatályos Ksztv.-ben, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az

államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényben is így van, a szervtípusba tartozó szervek felsorolása ugyanakkor több alkalommal módosult.

**[20]** Az autonóm államigazgatási szerveket tehát a Ksztv. sorolja fel. Ezen túlmenően nem szabályozza a jogállásukat, ezért minden általános jellemző csak induktív módszerrel, az egyes szerveket létrehozó és szabályozó jogszabályok vizsgálata alapján állapítható meg. Ez alapján megállapítható, hogy mindegyik magyar autonóm államigazgatási szervet törvény hozza létre, ad nekik feladat- és hatáskört, melynek gyakorlása során nem utasíthatók. Sem szakmai, sem szervezeti vonatkozásokban nem tartoznak a Kormány, a miniszter vagy bármelyik államigazgatási szerv irányítása alá. Egyes irányítási jogokat felettük általában az Országgyűlés és a köztársasági elnök gyakorol, ebben azonban államigazgatási szerv is közreműködhet (például a vezetői pozíciókra tett személyi javaslatok révén).

**[21]** Az autonóm államigazgatási szerv mint szervtípus intézményesítése óta az idetartozó szervek felsorolása folyamatosan változott. Az alábbi táblázat ezeket a változásokat mutatja be:

<b>Régi Ksztv.</b>	
2006. június 2. – 2006. december 31.	Közbeszerzések Tanácsa Országos Rádió és Televízió Testület Irodája Gazdasági Versenyhivatal
2007. január 1. – 2009. december 31.	Közbeszerzések Tanácsa Országos Rádió és Televízió Testület Gazdasági Versenyhivatal
2010. január 1. – 2010. május 28.	Közbeszerzések Tanácsa Országos Rádió és Televízió Testület Gazdasági Versenyhivatal Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
<b>Ksztv.</b>	
2010. május 29. – 2010. szeptember 5.	Közbeszerzések Tanácsa Országos Rádió és Televízió Testület Gazdasági Versenyhivatal Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
2010. szeptember 6. – 2010. december 31.	Közbeszerzések Tanácsa Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Gazdasági Versenyhivatal Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

2011. január 1. – 2011. december 31.	Közbeszerzések Tanácsa Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Gazdasági Versenyhivatal
2012. január 1. –	Közbeszerzési Hatóság Egyenlő Bánásmód Hatóság Gazdasági Versenyhivatal Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
2013. május 3. –	Közbeszerzési Hatóság Egyenlő Bánásmód Hatóság Gazdasági Versenyhivatal Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Nemzeti Választási Iroda

*Forrás: saját gyűjtés*

## 2. Az autonómia indokai

**[22]** Az autonóm államigazgatási szervek függetlensége az általuk ellátott feladatok jellegzetességeire vezethető vissza. Ezeknek a feladatoknak az ellátása egy alkotmányos államban általában véve bizonyos fokú autonómiát élvező szervek révén képzelhető el. Ez alkotmányos elvekből, továbbá rendszerint a feladatok ellátására vonatkozó nemzetközi vagy különösen európai uniós szabályozásból is következik. Az autonómia foka, a konkrét szervezeti megoldások a társadalmi, gazdasági és politikai környezetnek (->[közigazgatás és politika](#)) megfelelően természetesen koronként és országonként változók.

**[23]** Az autonómia indokaiként ennek megfelelően a következőket határozhatjuk meg:

**[24]** a) Ezek a szervek gyakran egyes alkotmányos jogok vagy értékek biztosításában működnek közre, és ehhez szükséges a kormánytól való függetlenség, különösen, ha a politikai szabadságjogokról – például a szólásszabadság, a kiegyensúlyozott és pártatlan tájékoztatás követelménye – van szó. Ezek politikailag érzékeny területek, amelyek a kormány és az ellenzék, egyáltalán a pártok, politikai erők közötti verseny szempontjából kiemelt jelentőségűek. Épp ezért a kormány, amely maga is a politikai verseny részese, nem irányíthatja az ezen szektorok felett hatósági felügyeletet gyakorló szervet. Erre példa Magyarországon a hajdani Országos Rádió és Televízió Testület (ORTT) vagy Németországban a Szövetségi Hálózati Ügynökség (*Bundesnetzagentur*), amely egyszerre felel a telekommunikáció, az energetika, a postai és a vasúti szolgáltatások hatósági felügyeletéért. Szintén alkotmányos és egyben politikai jelentőségű a gazdasági verseny szabadságának védelme, lásd a *Federal State Commission* az USA-ban vagy a magyar Gazdasági Versenyhivalt (GVH).

**[25]** b) Az autonóm államigazgatási szervek emellett politikailag kényes területeken működnek (például közbeszerzés, média), emiatt különösen szükséges lehet a pártpolitikától és a kormányzati politikától való függetlenség (ez összefüggésben állhat a felügyelt terület alkotmányos jelentőségével, lásd az előző pontot).

**[26]** c) Kvázi bíraskodó tevékenységet is végezhetnek (ezt általában külön erre a célra létrehozott testületük végzi: ilyen volt az ORTT Panaszbizottsága vagy ilyen a Közbeszerzési Hatóságon belüli Közbeszerzési Döntőbizottság), vagyis eljárásuk, döntéshozataluk emlékeztet a bírósági eljárásokra:



ellenérdekező felek állnak egymással szemben, tárgyalást tartanak, az eljárás során múltbeli tényállások elbírálása és minősítése történik, a hatóság szankcionális jogköröket gyakorol stb. A bíraskodási jellegű tevékenységhez pedig bizonyos fokú autonómiára van szükség.

[27] d) Az autonóm államigazgatási szervek a fentiekén túl szabályozó hatósági tevékenységet is végezhetnek.<sup>[27]</sup> A szabályozó hatósági tevékenység lényege, hogy a szerv közhatalom (->közigazgatás és közhatalom) birtokában eljárva általános magatartási szabályokat, normákat alkot, ugyanakkor formálisan nincs feltétlenül felruházva jogalkotói hatáskörrel.<sup>[28]</sup> Ez alapvetően kétféle módon valósulhat meg.

[28] da) A szabályozó hatóság által kiadott egyedi hatósági döntésekben, például engedélyekben, szankcionáló aktusokban (->közigazgatási aktus) lefektetett követelményeket az adott hatósági ügyben ügyfélként közvetlenül nem érintett, de hasonló helyzetben lévő piaci szereplők normaként követik, vagyis ezek a követelmények uniformizálódnak, normatív jelleget öltenek.

[29] db) A szabályozó hatóság normákat alkot (*rule-making*). Ez kétféle módon történhet. Egyrészt, a hatóság állásfoglalásai, ajánlásai, közleményei, *policy*-jai vagy más elnevezésű *soft law* dokumentumai rendelkeznek a jogszabályokat megközelítő súllyal (például azáltal, hogy részletes jogszabályi rendelkezések hiányában az érintettek követik az ezekben foglaltakat).<sup>[29]</sup> Emellett előfordul az is, hogy a közigazgatási hatósági hatáskörökkel felruházott szabályozó hatóság kifejezetten jogszabályalkotási hatáskörrel is rendelkezik (ilyenek például a magyar önálló szabályozó szervek).

[30] A szabályozó hatóságok mindig rendelkeznek valamilyen fokú autonómiával a központi kormánnyal és az általuk felügyelt piaci szektorral szemben. Az Európai Unió joga bizonyos szektorokban (például média, hírközlés, energetika és versenyigazgatás) kifejezetten meg is követeli, hogy a tagállam független szabályozó hatóságot (*independent regulatory authority*) működtessen a szabályozási és hatósági felügyeleti hatáskörök gyakorlására.<sup>[30]</sup> Ennek az a magyarázata, hogy ezek a szektorok ún. liberalizált piacok, ahol az állam kétféle szerepkörben van jelen: közhatalmi szabályozó-hatósági jogalkalmazóként és mint közszolgáltatások nyújtója, aminek során a profitorientált magánszolgáltatók versenytársa. Ezt a két szerepkört pedig a pártatlan, szakszerű és jogszerű közhatalom-gyakorlás, valamint a tisztességes verseny, tehát végső soron a fogyasztók érdekében el kell egymástól választani. Az állami szolgáltató szervezetek, valamint a szabályozó hatóság nem állhat egyaránt a kormány irányítása alatt.<sup>[31]</sup> Mivel azonban az uniós előírások e szétválasztás, illetve a függetlenség tekintetében sokszor nem túlságosan specifikusak, a tagállamok az átültetés során általában bizonyos fokú, helyenként jelentős szabadságot élveznek, tehát maguk választják meg, hogy milyen szervezeti és működési megoldások révén biztosítják a szabályozó hatóságok függetlenségét. Ebből fakadóan a tagállami megoldás uniós joggal való összhangja vitatott lehet a szakirodalomban, valamint az EU és a konkrét tagállam között is, vagyis nem mindig egyértelmű, hogy a tagállam által választott szabályozási metódus valóban biztosítja-e a szabályozó hatóság autonómiáját. Ez a probléma merült fel például 2010 után a magyar média- és hírközlési hatósággal kapcsolatban.<sup>[32]</sup>

### 3. Az autonómia garanciái

[31] Mint korábban utaltunk rá, az autonómia nem csak a Kormány, illetve általában az államigazgatás irányában értelmezendő, hanem a szabályozott, illetve felügyelt piaci szektor viszonylatában is. A megalapozott, semleges, szakmai alapokon nyugvó döntéshozatalt ugyanis az is érinti, ha a szabályozó hatósági tevékenységgel érintett piaci szereplők befolyásolni tudják a döntés tartalmát, valósággal foglyul ejtik az autonóm államigazgatási szervet (*regulatory capture*).<sup>[33]</sup>

[32] Az autonómiának három oldala van: intézményi, személyi és szakmai.<sup>[34]</sup>

#### 3.1. Intézményi garanciák

[33] A magyar közigazgatási jogban ide tartozik az a követelmény, hogy az autonóm államigazgatási



szervet törvényben hozzák létre, ami kizárja, hogy a Kormány vagy más államigazgatási szerv létesítse, szüntesse meg, nevezze át vagy szervezze át a szervet. Ez természetesen nem állja útját a politikai, és ezen belül kormányzati szempontok érvényesítésének, hiszen a törvényhozás maga is politikai döntéseket hoz, és a kormányzó politikai erőknél főszabály szerint többségük van benne. Ezzel együtt a törvényi rögzítettség egyfajta kiszámíthatóságot vihet a rendszerbe, és a formalizált parlamenti döntéshozatali folyamatok – ha valóban működnek – átláthatóvá és demokratikusabbá tehetik az intézményesítés folyamatát. Arra is volt már példa Magyarországon, hogy maga az Alkotmány rendelkezett autonóm szerv létrehozásáról (ilyen volt a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, amely tételes jogi szempontból ma már nem ebbe a szervtípusba tartozik).

**[34]** Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy ez nem feltétlenül van így még Európában sem, sőt, az sem evidens, hogy az autonóm szerv egyrészt önálló, másrészt a kormánytól minden tekintetben független közigazgatási szervnek minősül. Például Franciaországban 2008-ig két szerv osztozott a versenyhatósági hatáskörökön: az önálló Versenytanács és a gazdaságpolitikáért felelős minisztérium egyik igazgatósága. A 2008-ban elfogadott reform egyik lényeges pontja épp az volt, hogy önálló, egységes versenyhatóság jött létre (Autorité de la concurrence).<sup>[35]</sup>

**[35]** Az intézményi garanciák körébe soroljuk a költségvetési és gazdálkodási értelemben vett függetlenséget, amelyre több megoldás is létezik: például a szerv a magyar központi - >költségvetésben külön költségvetési fejezetet képez (Gazdasági Versenyhivatal),<sup>[36]</sup> költségvetése akár külön törvény is lehet (ilyen a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság költségvetése),<sup>[37]</sup> de lehet az Országgyűlés fejezetének a része is (például Közbeszerezési Hatóság).<sup>[38]</sup> Az autonóm államigazgatási szerv saját bevételekkel rendelkezik (például bírságok, felügyeleti díjak), amelyek meghatározott részét saját céljaira fordíthatja (például köztisztviselők jutalmazása, tudományos kutatás). Ezek a rendelkezések jellemzően azt próbálják meg kizárni, hogy a központi államigazgatás gazdálkodási eszközökön keresztül tudja befolyásolni a tőle független hatóságok működését. A költségvetési autonómia, a gazdálkodás kiszámíthatósága csökkentheti a piaci szereplők felől érkező befolyásolási törekvések sikerességét is.

**[36]** Az autonóm államigazgatási szervek általában a törvényhozásnak tartoznak beszámolási és tájékoztatási kötelezettséggel.<sup>[39]</sup> A Kormány, illetve a központi államigazgatás felé gyengébb, legfeljebb tájékoztatási/együttműködési kötelezettségük van. Az őket érintő jogszabálytervezetek közigazgatási egyeztetésébe azonban be kell őket vonni. Mindez azt szolgálja, hogy az autonóm szerv a demokratikus nyilvánosság irányában elszámoltatható legyen, amit elősegít, ha a beszámolóit, jelentéseit stb. nyilvánosak. El kell ugyanakkor kerülni, hogy a beszámoltatást közvetlenül a kormányzat végezze, mert ez egyfajta hierarchikus alárendelt pozícióba helyezné az autonóm szervet. A kormányzati döntés-előkészítésbe történő bevonásuk pedig egyértelműen megkülönbözteti őket a központi államigazgatásban működő, jellemzően minisztériumi alárendeltségben működő ügynökségektől, és bizonyos vonatkozásokban egy szintre helyezi őket a minisztériumokkal. Ez különösen indokolt lehet, ha személyi állományuk olyan speciális szakértelemmel rendelkezik, amely a minisztériumokban nem található meg.

### 3.2. Személyi garanciák

**[37]** Az autonóm államigazgatási szerv vezetői, illetve alkalmazottai kulcsszerepet játszanak a szerv működésében és függetlenségének megóvásában. Épp ezért jogállásuk, azon belül is jogviszonyuk keletkezése, megszűnése, valamint javadalmazásuk terén különleges garanciákra van szükség.

**[38]** Ha a szerv vezetője vagy a testületi tag megbízatásának keletkezésében és megszűnésében államigazgatási szervnek van ügydöntő befolyása, az gyengíti az autonómiát: épp ezért e tisztségviselőket sokszor a törvényhozás választja, szakmai szervezetek delegálják, vagy az államfő<sup>[40]</sup> nevezi ki. A Kormány, illetve a pártpolitika befolyása azonban nincs teljesen kizárva, így a javaslattevési jogokon (például a GVH elnökének személyére a miniszterelnök tesz javaslatot és a köztársasági elnök nevezi ki),<sup>[41]</sup> vagy magán az országgyűlési választás intézményén keresztül. Sőt,

nem példa nélküli az sem Európában, hogy a kormány vagy annak feje nevezi ki a hatóság vezetőjét.<sup>[42]</sup> A megbízatás időtartama pedig gyakran túlnyúlik a kormányzati cikluson (például 6–9 évre szól).<sup>[43]</sup> Ez azért szolgálhatja az autonómiát, mert így a szerv vezetője elvileg hosszabb távra tud tervezni a szakmai munkát illetően, nem kell figyelemmel lennie az esetleges kormányváltásokra, amelyek megbízatása megszűnését sem eredményezhetik. Ez a fajta kiszámíthatóság a piaci szférától való függetlenséget is erősítheti.

**[39]** A kormány alá rendelt központi államigazgatási szervekhez képest szigorúbb összeférhetetlenségi szabályok érvényesülnek az államigazgatás (tágabban az összes hatalmi ág) és a piaci szféra felé, utóbbi körében különösen a szerv által felügyelt ágazatban működő vállalkozások irányában.<sup>[44]</sup> Ez bizonyos esetekben nemcsak a szerv és a tisztviselő közötti jogviszony tartama alatt, hanem azt követően is fennállhat egy bizonyos ideig az ún. forgóajtó-effektus (*revolving door phenomenon*) elkerülése érdekében, vagyis a tisztviselő meghatározott ideig nem vállalhat munkát olyan piaci szereplőnél, amely az autonóm szerv hatósági felügyelete alatt áll. Ezeknek a korlátozásoknak (*post-employment restrictions*) lényege, hogy a tisztviselő a munkája során bizalmas információkhoz és speciális szaktudáshoz jut hozzá, amelyeket a magánszférában is jól tud kamatoztatni, esetleg épp azoknál a piaci szereplőknél, amelyek hatósági felügyeletében korábban közreműködött. Ez veszélyeztetheti a hatósági munka hatékonyságát.<sup>[45]</sup>

**[40]** A vezetők, dolgozók javadalmazása törvényileg kötött és más szerveknél dolgozó közszolgálati tisztviselőkhez képest kedvezőbb.<sup>[46]</sup> Ennek magyarázata az, hogy ezeken a területeken a piaci szféra általában jóval magasabb jövedelmeket kínál, a versenyképes juttatások ezért megelőzhetik, hogy a legjobb szakemberek a magánszférába távozzanak, veszélyeztetve ezzel az autonóm szerv munkájának szakmai színvonalát, és kiszolgáltatottá téve őket a felügyelt szektor szereplőinek, aláásva ezzel az autonómiát.<sup>[47]</sup>

### 3.3. Szakmai garanciák

**[41]** A szakmai autonómia körébe tartozik a magyar szabályozásban, hogy az autonóm szervek számára feladat- és hatáskört általában törvény, esetleg törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály állapít meg. Az utasításadás az autonóm szerveket megalapító törvények szerint ebben a körben általában kizárt.<sup>[48]</sup>

**[42]** Az autonómiát szolgálja rendszerint az a szervezeti megoldás, amikor az egyedi hatósági ügyek intézésére, esetleg kvázi bíraskodási tevékenységre vagy más hatáskörök gyakorlására a szervben belül külön testületet hoznak létre, például a GVH-n belül a Versenytanácsot vagy a Közbeszerzési Hatóságon belül a Döntőbizottságot. A testületi forma több okból is alkalmas a szakmai autonómia alátámasztására: többféle szempont érvényesítésére ad alkalmat a döntéshozatalban, ezáltal megalapozottabbá teheti a döntést, valamint növelheti a döntéshozatali folyamat átláthatóságát a több oldalról érkező résztvevők révén. Másrészt az, hogy a döntést nem egy személy hozza, megnehezítheti az esetleges illetéktelen befolyásolási törekvéseket, érkezzon akár a kormányzat, akár a felügyelt piaci szektor felől. Kulcsszerepe van tehát annak, hogy a testület tagjainak megbízatása hogyan keletkezik – választással, kinevezéssel vagy delegálás útján –, és főleg annak, hogy kik gyakorolnak erre befolyást. Ebben a vonatkozásban a következőkre lehet példát találni:

- alkotmányos intézmények általi kiválasztás, például államfői kinevezés vagy törvényhozó testület általi választás;<sup>[49]</sup>
- államigazgatási, például miniszterelnöki vagy miniszteri kinevezés, javaslatétel, delegálás;<sup>[50]</sup>
- delegálás a felügyelt szektorok képviselői vagy a civil szféra által.<sup>[51]</sup>

**[43]** Ugyanakkor a testületi döntéshozatal épp, hogy intézményesíteni is tudja a politikától, valamint a felügyelt piaci szektoroktól való függést, hiszen épp ezek az aktorok befolyásolják a testület összetételét. Az autonómiát értelemszerűen csak akkor tudja szolgálni a testületiség, ha a testület megalakulása és működése nyilvános, továbbá ha a különféle szereplők, szempontok

kiegyensúlyozzák egymást, és vitáikkal hozzá tudnak járulni a döntések jobb minőségéhez.<sup>[52]</sup>

**[44]** Az autonóm szervek egyedi hatósági döntései – például bírságolás, engedélyek kiadása – ellen közigazgatási úton általában nincs helye fellebbezésnek, azokat rendszerint csak a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság előtt lehet megtámadni. Ennek oka, hogy a fellebbezés közigazgatáson belüli jogorvoslat, amelynek elbírálása rendszerint a döntést hozó hatóság irányító vagy felügyeleti szerve hatáskörébe tartozik.<sup>[53]</sup> Márpedig az autonóm államigazgatási szervnek fogalmilag nem lehet irányító vagy felügyeleti szerve a közigazgatáson belül. A magyar közigazgatási perjogi szabályok szerint az autonóm szervek által végzett közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási per a Fővárosi Törvényszék kizárólagos hatáskörébe és illetékességébe tartozik.<sup>[54]</sup> Ennek magyarázata lehet, hogy az ezen szervek által felügyelt ágazatok esetében a bírói felülvizsgálat kiemelt szakértelmet igényel a többi közigazgatási szektorhoz képest,<sup>[55]</sup> ezért érdemes lehet az ilyen jártassággal rendelkező bírakat – akikből vélhetően eleve kevés van – egy bíróságra koncentrálni, hiszen így valódi műhelymunka alakulhat ki, ami jó hatást gyakorolhat az ítélezés minőségére. Az ügyek valószínű kis számára tekintettel amúgy sem biztos, hogy érdemes ezeket a pereket különböző bíróságok között megosztani. Ugyanakkor felvethető, hogy egy esetleges külső – a politika vagy a piac felől érkező – befolyásolási törekvés is sikeresebb lehet így, hiszen egyetlen bíróságon, koncentráltan lehet az ügyelosztási rendet, vagy magukat a bírakat befolyásolni, ami több bíróságon valószínűleg nehezebb.<sup>[56]</sup>

#### 4. Az államigazgatáson belüli autonómia értékelése

**[45]** Az autonóm szervek megjelenése az államigazgatásban ma már világszerte elterjedt jelenség: mint láttuk, bizonyos szektorokban, például a médiaigazgatásban az Európai Unió kifejezetten megköveteli független hatóságok működtetését. Ezzel együtt az autonóm államigazgatási szervek megjelenése kétségtelenül megbontja a kormánynak alárendelt államigazgatási szervezetrendszer hierarchiáját. Ez azzal a következménnyel jár, hogy az általuk felügyelt területeken az egyedi ügyekben közhatalmi döntéseket hozó szerv nem visel érdemi szakmai és politikai felelősséget e döntésekért, hiszen a kormány befolyása – elvileg – igen korlátozott. Ugyanakkor más szervé sem túlságosan széles. Az autonóm szervek döntéseit ugyanis általában csak a bíróság vizsgálhatja felül, de kizárólag jogszerűségi szempontból, pusztán szakmai szempontból nem, továbbá a közigazgatási bíró nem feltétlenül rendelkezik azzal a szakértelemmel, amely az autonóm szerv döntésének felülvizsgálatához szükséges.<sup>[57]</sup>

**[46]** Másrészt az autonóm jogállás politikai okokból könnyen kiüresedhet. Ez sokszor nem jogi, hanem politikai eszközök útján történik (például pártpolitikai elkötelezettséggel bíró vezetők megválasztása vagy kinevezése révén). A függetlenség azonban a jogi szabályozás révén is viszonylagossá tehető: például ha a törvény szerint egy szerv vezetőjét a köztársasági elnök nevezi ki, de a miniszterelnök tesz rá javaslatot, akkor a jelölt személyét praktikusán a miniszterelnök választja ki, a köztársasági elnök „csak” kinevez (lásd a GVH elnökére vonatkozó szabályozást). De volt olyan autonóm államigazgatási szerv is Magyarországon, amelynek a vezetőjét a miniszterelnök nevezte ki (ez volt a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, de ez a kinevezési szabály azóta már módosult, ráadásul a hatóság a magyar tételes közigazgatási szervezeti jogban nem is ebbe a szervtípusba tartozik, noha a jogállása tartalmilag autonóm).

**[47]** Külön alkotmányossági problémákat vet fel, ha az autonóm államigazgatási szerv szabályozó hatósági tevékenységet végez, és általában ez a helyzet (->**önálló szabályozó szerv**). Mint láttuk, ennek lényege a jogalkotó és a hatósági jogalkalmazó szerepkör összeecsúsítása, ami veszélyezteti a ->**hatalommegosztás** hagyományos rendszerét (->**a közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében**). Azzal ugyanis, hogy egy kézben összpontosul a jogalkotói és a végrehajtó (egyedi jogalkalmazó) hatáskör, túlzott hatalomkoncentráció valósulhat meg, ráadásul, mint láttuk, a hierarchián kívüliségből fakadóan érdemi szakmai kontroll nélkül.<sup>[58]</sup> Ráadásul a szabályozó hatóság gyakran úgy hoz általános kötelező magatartási szabályként funkcionáló döntést, hogy az alkotmányos

szabályozás az adott kérdés vonatkozásában kifejezetten nem ruházza fel jogalkotási hatáskörrel (->közigazgatási jogalkotás).<sup>[59]</sup> Másrészt a döntéshozatali eljárásához nem fűződnek a jogalkotási eljárás garanciái, amelyek többek között a nyilvánosságot és az átláthatóságot hivatottak biztosítani (például a törvényjavaslatok nyilvánossága, a jogszabálytervezetek véleményezése a közigazgatási egyeztetés során stb.).

**[48]** Ezeknek az aggályoknak a leküzdéséhez a közjogi szabályozás általában az átláthatóság, a számonkérhetőség és a demokratikus legitimáció erősítésével tud hozzájárulni, például a bírói kontroll hatékonyabbá tételével, az érdekelték döntéshozatalba történő bevonásával és az autonóm szervei működés nyilvánosságának erősítésével. Ez védelmet jelenthet a politika, illetve a szabályozott piacok felől érkező befolyásolási törekvésekkel szemben, még ha korlátozottan is, hiszen ha valóban van ilyen szándék (lásd az autonómia kiüresítéséről fentebb írottakat), azt kizárólag jogi eszközökkel kizárni nem lehet.

## 5. JEGYZETEK

---

<sup>[1]</sup> FAZEKAS Marianna: *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*, Budapest, Rejtjel, 2008.

<sup>[2]</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 215–219; FAZEKAS Marianna: „A humán-közzolgáltatások közjogi szervezettípusa: a közintézet” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II*, Budapest, ELTE Eötvös, 2017, 133–139.

<sup>[3]</sup> Az autonóm államigazgatási szervek megjelenése és a helyi önkormányzati rendszer közötti összefüggésekről Magyarországon lásd LŐRINCZ Lajos: „A közigazgatás hazai fejlődésének fő irányai” *Magyar Tudomány* 1994/11, 1315–1316. A funkcionális decentralizációval hozza összefüggésbe az autonóm államigazgatási szerveket LAPSÁNSZKY András – PATYI András – TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Budapest, Dialóg Campus, 2017, 97.

<sup>[4]</sup> FAZEKAS Marianna: „A közigazgatási szervek általános jellemzői” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*, Budapest, ELTE Eötvös, 2019, 91–92.

<sup>[5]</sup> MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*, Budapest, KJK, 1987, 206, 237–238, 249; SZALAI Éva: „A közigazgatás működése, tevékenységfajtái” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*, Budapest, ELTE Eötvös, 2019, 72–74.

<sup>[6]</sup> BERÉNYI Sándor: *Közigazgatás a modern társadalmakban*, Budapest, KJK, 1990, 8, 12–16; BALÁZS István: *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában*. Kandidátusi értekezés, 1989. 1; BERÉNYI Sándor: „A közigazgatás intézményrendszere (autonómiák és önkormányzatok)” in PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*, Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, 2001, 49–51; Demetrios ARGYRIADES: „Governance and public administration in the 21<sup>st</sup> century: new trends and new techniques” in *Proceedings of the Twenty-fifth International Congress of Administrative Sciences. Athens, 9–13 July 2001*. Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 31–64.

<sup>[7]</sup> Christopher POLLITT – Geert BOUCKAERT: *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>[8]</sup> BERÉNYI Sándor: „A közigazgatás intézményrendszere” in FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Osiris, 2003, 80–86.

<sup>[9]</sup> BERÉNYI 2001 (6. j.) 49.

<sup>[10]</sup> BERÉNYI 1990 (6. j.) 136.

<sup>[11]</sup> H. B. JACOBINI: *An Introduction To Comparative Administrative Law*, New York – London – Rome, Oceana Publications Inc., 1991, 6–7.

[12] BALÁZS (6. j.) 106–110.

[13] BALÁZS (6. j.) 113.

[14] BERÉNYI (8. j.) 251.

[15] BALÁZS (6. j.) 118–130.

[16] BALÁZS (6. j.) 115–116.

[17] Ezek a következő területeken játszanak jelentős szerepet: banktevékenység, műsorszórás, nemzetközi kulturális kapcsolatok, társadalombiztosítás stb. A legjellemzőbb szervezeti formák: szövetség (*Körperschaft*), közintézet (*Anstalt*), alapítvány (*Stiftung*) és más, polgári jogi szervezeti formák. BALÁZS (6. j.) 85–95.

[18] E. C. S. WADE – A. W. BRADLEY: *Constitutional and Administrative Law*, London – New York, Longman, <sup>11</sup>1993, 306–315.

[19] MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1992, 9.

[20] MADARÁSZ (19. j.) 86–87.

[21] BALÁZS (6. j.) 113, 154–155.

[22] Ezt a folyamatot kifejezetten támogatta az Európai Unió és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) közös programja, a SIGMA, amely az EU-hoz csatlakozni kívánó országok közigazgatási reformjaihoz nyújtott segítséget. A SIGMA keretében publikált tanulmányok, jelentések és egyéb dokumentumok kifejezetten szorgalmazzák autonóm jogállású közigazgatási szervek létrehozását többek között a kormányzati tevékenység ellenőrzése területén, lásd például *Improving the Quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques*, Paris, OECD, 1994.

[23] *A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény*. Értékelését lásd FAZEKAS (1. j.) 13–17; 105–107.

[24] Az országos hatáskörű szerv, mint *terminus technicus* dogmatikailag hibás, hiszen a hatáskör azon jogi eszközök összessége, amelyek a közigazgatási szervnek a feladatköre ellátásához rendelkezésére állnak, tehát a fogalom egyfajta minőségi munkamegosztást jelent a szervek között. Ebből fakadóan nem lehet országos, nincs területi dimenziója. Ami a területi munkamegosztást megjeleníti, az az illetékesség, vagyis azon szabályok összessége, amely meghatározza, hogy a szerv hol gyakorolja a hatáskörét, lásd FAZEKAS (4. j.) 94–95. Az országos hatáskörű szervekre vonatkozó legalapvetőbb általános szabályokat az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat tartalmazta.

[25] PL. KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*, Miskolc, Bíbor, 1998, 168.

[26] FAZEKAS–FICZERE (8. j.) 96–97.

[27] Ilyen tevékenységeket ugyanakkor – a magyar tételes jogi kategóriákból kiindulva – más szervtípusba tartozó szervek, pl. önálló szabályozó szervek vagy központi hivatalok is folytathatnak. A szabályozó hatóság tehát – ellentétben az autonóm államigazgatási szervvel – nem egy magyar tételes jogi szervtípus, hanem a szabályozó hatósági tevékenységet végző szervek gyűjtőfogalma.

[28] A szabályozó hatósági tevékenységről bővebben lásd többek között KOVÁCS András György: „Mitől szabályozó egy hatóság?” in VALENTINY Pál – KISS Ferenc László: *Verseny és szabályozás 2008*, Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009, 13–45; András SAJÓ: „Independent Regulatory Authorities as Constitutional Actors: a Comparative Perspective” *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*, 2007, 5–51; FAZEKAS János: „A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdései” in NAGY Marianna: *Jogi tanulmányok 2005*, Budapest, ELTE ÁJK, 2005, 123–154; CSINK Lóránt – MAYER Annamária: *Variációk a szabályozásra. Önszabályozás*,



társszabályozás és szabályozó hatóság a médiajogban, Budapest, Médiatanács Médiatudományi Intézete, 2012, 103–111; Xénophon A. YATAGANAS: „Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies” *Jean Monnet Working Paper* 2001/3; KÁLMÁN János: „Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína” *De Iurisprudencia et Iure Publico* 2013/3, 57–73; VINCZE Attila: „Önálló szabályozó szervek – egy alkotmányjogi problémavázlat” *Közjogi Szemle*, 2013/3, 7–15; FORGÁCS Anna: „Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban” *Jogtudományi Közöny* 2014/12, 569–578; MOLNÁR Miklós: „A szabályozó közigazgatási hatóságokról” *Magyar Közigazgatás* 2002/11, 641–650; HORVÁTH M. Tamás: „A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója” *Magyar Közigazgatás* 2004/7, 403–407; LAPSÁNSZKY András: „A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének és »szabályozó« feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai” *Új Magyar Közigazgatás* 2014/3, 1–10; LAPSÁNSZKY András: *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*, Budapest, HVG-ORAC, 2009, IV. fejezet 5. pont.

[29] Ilyen például a magyar Gazdasági Versenyhivatal elnökének és a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa elnökének 1/2007. számú, „A bírság meghatározásának szempontjai a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása esetén” című közleménye.

[30] Például az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv vagy a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010. március 10-ei 2010/13/EU parlamenti és tanácsi irányelv (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv).

[31] Lásd 28. j.

[32] Carles LLORENS – Andreea Madalina COSTACHE: „European Union Media Policy and Independent Regulatory Authorities: A New Tool to Protect European Media Pluralism?” *Journal of Information Policy*, 2014, 396–420, Amy BROUILLETTE – Joost VAN BEEK: *Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary’s Media Laws with European Practices and Norms*, Budapest, Center for Media and Communication Studies (CMCS), 2012.

[33] Ernesto DAL BÓ: „Regulatory Capture: A Review” *Oxford Review of Economic Policy*, 2006/2, 203–225.

[34] Természetesen más csoportosítások is ismertek, Mark Thatcher például három aspektusból vizsgálja a független szabályozó ügynökségek autonómiáját: a választott tisztségviselők, a felügyelt piaci szereplők és az ügynökségek saját döntéshozatali mechanizmusai szempontjából, lásd Mark THATCHER: „Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe” *Journal of European Public Policy* 2002/6, 954–972.

[35] *OECD Economic Surveys: France 2009*, 103.

[36] *A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról 1996. évi LVII. törvény* (Tpv.) 33/A. § (1) bekezdés.

[37] *A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény* (Mttv.) 134. § (2) bekezdés.

[38] *A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény* (Kbt.) 179. § (3) bekezdés.

[39] Lásd például az Egyenlő Bánásmód Hatóság tekintetében az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.) 14. § (1) bekezdés e) pontját. Az Egyesült Királyság *quango*-inak parlamenti ellenőrzéséről lásd Michael COLE: „Accountability and quasi-government: The role of parliamentary questions” *The Journal of Legislative Studies*, 1999/1, 77–101.

[40] Az államfői kinevezés jellemzően a parlamentáris kormányzati rendszerekben lehet az autonómia



garanciája, szemben az elnöki és félélnöki rendszerekkel, ahol az államfő maga is aktív részese a kormányzásnak.

[41] Tpvt. 35. § (2) bekezdés.

[42] FAZEKAS János: „Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése” in KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*, Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 30.

[43] Például a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét a köztársasági elnök 9 évre nevezi ki, lásd az *információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény* (Infotv.) 40. § (3) bekezdés.

[44] Például Kbt. 25. § (4) bekezdés.

[45] Sounman HONG – Taek Kyu KIM: „Regulatory capture in agency performance evaluation: industry expertise versus revolving-door lobbying” *Public Choice* 2017/1–2, 167–186.

[46] Például Tpvt. 42/C. §.

[47] Frank SADER: *Attracting Foreign Direct Investment Into Infrastructure: Why is it So Difficult?* Washington, World Bank Publications, 2000, 125.

[48] Például a Nemzeti Választási Iroda tekintetében a *választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény* 53. § (2) bekezdése.

[49] Például a már megszűnt ORTT tagjait az Országgyűlés választotta, lásd a *rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény* 33. § (1) bekezdését.

[50] Például a román Versenytanács tagjait a miniszterelnök javaslatára a magyarnál erősebb végrehajtó hatalmi jogkörökkel rendelkező köztársasági elnök nevezi ki, lásd [Románia versenytörvényének \(1996. április 10.\)](#) 16. §-át.

[51] Lásd pl. a Közbeszerzési Hatóságon belüli Tanácsot, amelybe államigazgatási szervek (pl. miniszterek) és államhatalmi szervek (pl. az Állami Számvevőszék elnöke) által kijelölt személyeken túl érdekképviselői szervek is delegálási joggal rendelkeznek, lásd Kbt. 182. § (2) bekezdés.

[52] FAZEKAS János: „Az európai médiaszabályozó hatóságok jogállásának összehasonlító elemzése” in KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*, Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 30.

[53] Az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (Ákr.) 82. § (1) bekezdés, 114. § (1) bekezdés, 116. § (4) bekezdés a) pont; FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*, Budapest, ELTE Eötvös, 2017, 278.

[54] 2020. március 31-éig a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (Kp.) 12. § (2) bekezdés a) pont és (11) bekezdés, ezt követően 12. § (1) bekezdés és 13. § (3) bekezdés aa) pont.

[55] ROZSNYAI Krisztina: „A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások” [Versenytükrök 2016/IV. Különszám](#), 35. A Kp. indokolása szerint a közigazgatási jogvita alkotmányos szerepe vagy a szerv hatáskörére tekintettel kiemelt jelentősége magyarázza a törvénytípus elsőfokú hatáskörét közigazgatási perekben.

[56] Vö. a közigazgatási felsőbíróság létrehozásával mint az ügyek kiszervezésének eszközével kapcsolatos megfontolásokat: FLECK Zoltán: „Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíráskodás kapcsán” *Közjogi Szemle* 2016/4, 16–19.

[57] Elizabeth FISHER – Pasky PASCUAL – Wendy WAGNER: „Rethinking Judicial Review of Expert Agencies” *Texas Law Review* 2015/7, 1681–1722.

[58] Ennek az elméleti kérdésnek nagyon gazdag irodalma van az amerikai jogtudományban, lásd

például Peter L. STRAUSS: „The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch” *Columbia Law Review* Vol. 1984/3, 573–669. A vonatkozó amerikai szakirodalmat összefoglalja és értékeli FORGÁCS (24. j.). Meg kell jegyezni azt is, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás koncentrálódása nem ritka, elég csak a kormányra vagy a helyi önkormányzatokra gondolni, ami ugyanakkor az ezzel kapcsolatos aggályokat nem teszi zárójelbe. Lásd erről a Közigazgatási jogalkotás c. szócikket, európai összefüggéseiben pedig: Giandomenico MAJONE: „Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity” *European Law Journal* 2008/3, 319–339; valamint VARGA Zs. András – PÁTKAI Nándor – BOROS Anita: „II. Könyv. Közigazgatási jogalkotás” *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2017/2. különszám, 68–132.

[59] KOVÁCS (28. j.) 19–32 és CSINK–MAYER (28. j.) 81.